



DICTAMEN SOBRE EL “VI PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA SOLIDARIDAD GLOBAL, 2024-27”

Aprobado por unanimidad por el Pleno del Consejo de Cooperación
celebrado el 20 de mayo de 2024

Una vez conocida la propuesta de “VI Plan Director de la Cooperación Española para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, 2024-27”, recibida el 12 de abril de 2024, tras analizar y discutir sus contenidos y de acuerdo con las competencias que le atribuye la Ley 1/2023, de 20 de febrero, y el RD 2217/2004, de 26 de noviembre, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo emite el siguiente dictamen:

I.- VALORACIÓN GLOBAL

1.- La valoración de los planes directores de la cooperación a través de dictámenes razonados constituye una de las tareas centrales del Consejo de Cooperación. El Plan Director es el documento más importante de los previstos en el ciclo de planificación de la cooperación española, ya que es el instrumento a través del que se establecen las prioridades y los compromisos estratégicos de la política de ayuda internacional para un período de cuatro años. En este caso, además, la propuesta de Plan Director adquiere una especial relevancia por, cuando menos, tres motivos:

- En primer lugar, por las *críticas circunstancias internacionales del momento*. A lo largo de estos últimos años, el mundo ha tenido que confrontar sucesivas crisis en los ámbitos económico, sanitario y ambiental, entre otros, que han dañado seriamente las condiciones de vida y de futuro de amplios segmentos de la población mundial. A estos procesos se suman otros, igualmente adversos, derivados de la eclosión de conflictos bélicos en Ucrania y Palestina, que se unen a conflictos ya previamente existentes (en Siria, Yemen, Etiopía, Somalia, Afganistán, Sudán, República Democrática del Congo, o el Sahel), haciendo de las crisis humanitarias un fenómeno recurrente que incrementa el coste en vidas y sufrimiento de la población afectada y los riesgos de inestabilidad internacional. La incapacidad para dar una respuesta eficaz a los desafíos ambientales ha hecho que el deterioro en algunos ámbitos (como la pérdida de biodiversidad o el cambio climático) alcancen el rango de emergencias globales. Y similar incapacidad ha demostrado la comunidad internacional para afrontar una gestión ordenada y segura de los flujos migratorios, alentándose políticas que amplifican los costes asociados a la movilidad humana, vulneran los derechos de las personas que emigran y debilitan el clima democrático de los países receptores. Todo ello, en un contexto de creciente presencia en los gobiernos de fuerzas iliberales, que debilitan la democracia, cuestionan los derechos



humanos, impugnan los consensos y las normas internacionales y se muestran refractarias a la acción multilateral. En estas circunstancias es importante que España, a través de su Plan Director, *reafirme su compromiso con una acción internacional de desarrollo basada en el respeto a los derechos humanos, la defensa de la vida de las personas y del planeta y el compromiso con el sistema multilateral.*

- Otorga especial importancia a este Plan Director, también, en segundo lugar, el *momento de cambio y transformación que vive el sistema internacional de cooperación para el desarrollo.* Son muchos los donantes, entre ellos la propia UE, que han realizado reformas de diverso calado en sus sistemas de cooperación, al objeto de adaptarlo a las nuevas exigencias que impone la acción internacional de desarrollo en el presente. Ante un marco de objetivos ambicioso y comprehensivo, como el que define la Agenda 2030, un sistema internacional más complejo y cambiante y un mundo en desarrollo más heterogéneo y desigual, es necesario diversificar los propósitos de la ayuda y movilizar más recursos y capacidades al servicio de un desarrollo inclusivo y sostenible. Ello obliga a cumplir con los compromisos asumidos en materia de AOD y a trabajar más allá del perímetro de la propia AOD, a convocar a agentes muy diversos y a gestionar instrumentos que amplifiquen la capacidad de apalancamiento de los recursos públicos. Es importante que la cooperación española alinee su dirección estratégica, a través del Plan Director, con las *nuevas exigencias que se impone a una acción internacional de desarrollo que se pretenda eficaz* en el presente.
- Por último, el actual Plan Director es importante porque es el *primero que se formula tras la aprobación de la nueva ley de cooperación* para el desarrollo y la solidaridad global (Ley 1/2023, de 20 de febrero). En la medida en que la ley pretende situar a la cooperación española a la altura de las tareas que hoy demanda la acción de desarrollo, activando un proceso de profunda reforma del sistema de cooperación, es importante que el Plan Director traduzca a términos estratégicos y operativos aquel propósito que inspiró la iniciativa legislativa. Es probable que durante las primeras etapas del Plan Director algunas de las reformas que la ley prevé estén por realizarse, pero se espera que los desarrollos normativos se culminen con urgencia y el Plan Director pueda beneficiarse cuanto antes de las posibilidades que brinde el nuevo diseño de una instituciones e instrumentos que estén a pleno rendimiento.

2.- Acorde con la importancia del Plan Director, el Consejo valora de forma positiva que en su proceso de elaboración se haya contemplado una *dinámica activa de participación social y de diálogo colectivo*, abierta a las aportaciones y comentarios del conjunto de los actores del sistema de cooperación. Ese proceso ha permitido enriquecer los contenidos del primer borrador del Plan Director y convertirlo en un instrumento que acoge y representa, en mayor medida, en su versión actual, la voluntad colectiva de



cuantos actores están implicados en la acción internacional de desarrollo. No está tan satisfecho, sin embargo, el Consejo de Cooperación con el tiempo del que ha dispuesto para elaborar este dictamen, que se ha visto notablemente comprimido por la prolongación de las tareas de ajuste y corrección del Plan por parte de la Administración. La importancia atribuida a este Plan Director *hubiese requerido un poco más de tiempo para madurar las opiniones y propuestas* que, de forma colegiada, construyen los actores de la cooperación en el seno del Consejo. En todo caso, dado el largo período empleado por el Gobierno en la elaboración del Plan Director, que ha hecho que se sobrepasase en dos años el período de vigencia del anterior, todos los actores del Consejo han tratado de responder a la urgencia demandada para su tramitación, conscientes de la conveniencia de acelerar los procedimientos para poder disponer cuanto antes de un nuevo Plan Director que oriente su actividad futura.

3.- El Consejo se felicita por los principios *normativos básicos* en que descansa la propuesta del Plan Director, haciendo del compromiso con los derechos humanos, la cooperación feminista, la justicia social y ambiental, la lucha contra la pobreza y las desigualdades, el reconocimiento de la diversidad, la promoción de la cultura de la paz y la erradicación de todas las formas de violencia y discriminación el centro de gravedad en el que descansan sus prioridades y estrategias. En este sentido, considera el Consejo de Cooperación que el *Plan es esencialmente fiel al mandato normativo que se deriva de la Ley 1/2023, de 20 de febrero*. Como se argumentará más adelante en este mismo dictamen, queda espacio para la mejora o para la mayor precisión de algunos compromisos, pero, en esencia, el Plan Director asume una visión y apunta a una dirección de trabajo que el Consejo de Cooperación comparte. Se considera, además, que la orientación del Plan Director es acorde con lo que las circunstancias internacionales demandan a la acción de desarrollo de un país como España y es igualmente consecuente con la experiencia, conocimiento experto y compromisos acumulados por nuestra cooperación en el pasado.

4.- En opinión del Consejo de Cooperación, el documento del Plan Director está bien estructurado, es claro en su contenido y se percibe en su desarrollo un esfuerzo por mantener un texto autocontenido. Comparte, sin embargo, con los Planes Directores anteriores su carácter *excesivamente comprehensivo*, acogiendo múltiples propósitos y prioridades. Buena parte de la ambiciosa Agenda 2030 queda acogida en el seno de las prioridades de la cooperación española, al tiempo que se definen hasta 36 países como socios prioritarios: quizá un número excesivo de propósitos para una cooperación de tamaño medio. Esta limitación se amplifica porque el *Plan Director dedica más espacio a definir los objetivos que se persiguen que a presentar las vías y los medios para hacerlos posibles*, más a explicar el qué que para aclarar el cómo. Una muestra de esta asimetría la ofrece la ausencia tanto de un cuadro de resultados esperados e indicadores de seguimiento como de un marco presupuestario asociado a las prioridades del Plan. Todo ello debilita la capacidad del Plan Director para erigirse en una guía efectiva para la



acción y hace más difícil las tareas de seguimiento y rendición de cuentas, así como la posterior evaluación del Plan. Como se apuntará más adelante, es importante que la cooperación española vaya avanzando progresivamente hacia la construcción de documentos de planificación más estratégicos, selectivos y evaluables, dedicando más esfuerzos a asociar las prioridades con los medios disponibles y a establecer unas bases sólidas para el seguimiento y la evaluación de lo comprometido. Por lo que respecta a este Plan, sería importante que ese esfuerzo por dotar de más sentido estratégico a la cooperación española se produzca a través de los documentos de programación que derivan del Plan, como las Comunicaciones Anuales, las estrategias sectoriales o los documentos de programación de base territorial (como los Marcos de Asociación, por ejemplo).

5.- El Consejo de Cooperación se felicita por la relación de dialogo constructivo que ha mantenido con la DGPOLDES a lo largo de toda la fase de elaboración de este dictamen, que ha permitido que la Administración contemple incorporar (o estén en proceso de incorporación) algunas de las sugerencias aquí contenidas. Dado que el proceso de corrección está en curso, el Consejo ha decidido mantener el dictamen en su integridad, a la espera de conocer la versión final de las reformas introducidas. Pero, sea cual sea la forma que adopten esas reformas del texto, se quiere hacer expreso el agradecimiento por la apertura y el ánimo constructivo de la Administración y se desea, al tiempo, subrayar que ese proceso de interacción da sentido a dos de los propósitos constitutivos del Consejo: alentar la participación de los actores en la construcción de la política pública de cooperación al desarrollo y mejorar, a través del diálogo, la riqueza y calidad de esa política, al nutrirse de la mirada y especialización plural de los actores implicados.

II.- ASPECTOS POSITIVOS

Más allá de la valoración global formulada en el apartado anterior, el Consejo quiere apuntar en este apartado algunos de los aspectos positivos más sobresalientes que presenta el Plan Director.

6.- Tal como se ha dejado señalado, el Consejo valora de forma muy positiva los principios normativos básicos en los que descansa el Plan Director. Buena parte de esos principios se traducen en términos estratégicos en los *seis enfoques transversales* que adopta el Plan Director, centrados en: la defensa de los derechos humanos, de una cooperación feminista, de lucha contra la pobreza y las desigualdades, de justicia climática y sostenibilidad ambiental, de reconocimiento de la diversidad cultural y de construcción de la paz. El Consejo coincide con la pertinencia de estas prioridades señaladas: todas ellas deben condicionar la mirada sobre la realidad social; y, en ese sentido, son enfoques que deben influir en el diagnóstico de cuantos problemas se aborden y en el contenido de cuantas iniciativas se promuevan. Algunas de esas prioridades tienen larga tradición en la cooperación española, otras son más novedosas,



pero todas ellas resultan pertinentes. No obstante, la cooperación española debe ser consciente de que la experiencia internacional revela que es difícil manejar las prioridades transversales para que efectivamente informen la acción y no terminen por quedar reducidas a declaraciones retóricas de limitada traducción operativa. Que sean seis las prioridades, puede amplificar esas dificultades. Habrá, por tanto, que mantener una tensión política continuada, acompañada de un proceso de capacitación entre los responsables y gestores de la cooperación española, para asegurar que esas prioridades se mantienen como enfoques operativos en todas y cada una de sus acciones.

7.- Más allá del acuerdo general con el contenido del apartado del Plan Director dirigido a fijar los enfoques transversales, hay ocho precisiones a señalar:

- Es importante que el Plan Director subraye la importancia central que la defensa y promoción de los derechos de la infancia debe tener en el marco general del enfoque transversal de derechos humanos. Una relevancia que deriva de la especial responsabilidad de protección y tutela que las sociedades tienen respecto a los y las menores y a los efectos irreversibles que el desamparo, la violencia o la pobreza sobre los y las menores pueden generar en su desarrollo como personas. Todo ello puede traducirse en una nueva prioridad transversal o, alternativamente, en una especial atención dedicada a la promoción y defensa de los derechos de la infancia, dentro del enfoque de los derechos humanos, acompañada de la definición de una prioridad referida a la infancia y adolescencia en el marco de la transición social (como más adelante se argumentará).
- Con independencia de que se aluda a los *derechos de las mujeres y las niñas* en la prioridad referida a los enfoques feministas de la cooperación, la defensa de esos derechos debe también estar contemplada y desarrollada de manera explícita en la prioridad transversal referida al enfoque basado en los derechos humanos.
- Debe haber una mayor consistencia entre las prioridades transversal y temática relativa a los enfoques feministas y de género, dando más relevancia en el enfoque transversal al papel crucial que tiene *el empoderamiento de las mujeres y las niñas*. De igual modo, además de que el enfoque feminista inspire las intervenciones (planificación, evaluación y alianzas), debe también inspirar las estructuras de gobernanza y las rutinas de trabajo de las instituciones del sistema de cooperación. Para clarificar el desarrollo de estas prioridades inspiradas en un feminismo transformador, se reclama que el Plan Director acoja el compromiso de elaborar una *Estrategia de Cooperación Feminista* para la cooperación española, en cuya construcción deberían tenerse en cuenta las reflexiones formuladas en el documento “Orientaciones para una Cooperación Feminista”, de febrero 2020, elaborado por el Grupo de Trabajo de Género de este Consejo.
- En el enfoque de la lucha contra la pobreza y las desigualdades, además de comprometerse la cooperación española a apoyar que los gobiernos dispongan



de estadísticas fiables, debe hacer explícito su apoyo a las *políticas públicas* de los países socios que tengan este objetivo como parte de sus prioridades y a la movilización de los recursos fiscales necesarios para promover transformaciones efectivas en este campo.

- En el enfoque de justicia climática y sostenibilidad ambiental no se cita el papel clave que tiene la *defensa de la biodiversidad*, como gran componente de este enfoque. Este aspecto se cita, sin embargo, en la prioridad de carácter temático, en el seno de la transición ecológica, pero debiera mencionarse también como componente central de la prioridad transversal. Máxime si se tienen en cuenta los diagnósticos que Naciones Unidas ha publicado acerca de la grave senda de irreversibilidad en la que están sumidos algunos procesos de pérdida de biodiversidad.
- Con respecto al enfoque de diversidad, es conveniente clarificar que, tal como sugirió en su día el PNUD, lo relevante no es constatar la diversidad, ni recluir a cada cultura en un compartimento estanco, sino abogar por el *reconocimiento de todos y cada uno de los referentes de esa diversidad, para que puedan expresarse en libertad y construir un diálogo basado en el respeto mutuo*; al tiempo que se defiende la libertad de las personas, respecto de su cultura de origen, para elegir las señas de identidad con las quiere ser reconocido. En consonancia, el enfoque debiera contener ese propósito normativo en su título (al igual que el resto de las prioridades transversales), denominándose “enfoque de reconocimiento y respeto de la diversidad”.
- Las prioridades transversales son por definición de carácter universal: son perspectivas para interactuar con la realidad social en todo momento y circunstancia. Ello choca, sin embargo, con el carácter necesariamente *contingente del triple nexo*, cuya eficacia solo procede en circunstancias específicas, como el propio texto reconoce. Por este motivo se sugiere que la prioridad aluda solo al “enfoque de construcción y promoción de una cultura de la paz”, aunque se reconozca que, cuando las circunstancias lo reclamen, ese enfoque se traducirá en la aplicación obligada del triple nexo.
- Ya referido al enfoque construcción y promoción de una cultura de paz, el Consejo recuerda que, aunque ha figurado como prioridad en otros Planes Directores, ello no ha garantizado su presencia transformadora en el diseño de las acciones. Por ello, para que en este caso se revista del carácter transversal y prioritario que se propone, es importante que durante la aplicación y desarrollo del Plan Director se garantice el asentamiento de una auténtica cultura de paz como elemento inspirador de las acciones, modalidades e instrumentos de la cooperación, en los ámbitos prioritarios y en los países en los que se opera. A este respecto, se considera necesario una actualización de la Estrategia de Construcción de la Paz para enfocar el trabajo en este ámbito (la actual data de 2007).



8.- Coincide también el Consejo de Cooperación con la decisión del Plan Director de articular las prioridades temáticas en torno a los *tres grandes compromisos de transformación* a los que están convocados los países en los ámbitos social, ambiental y económico. Felicita el Consejo la insistencia con la que el Gobierno de España defendió la permanencia de la primera de las transiciones, la referida a las dimensiones sociales, durante su presidencia de turno de la UE y aplaude que la haya trasladado a uno de los ámbitos prioritarios del Plan Director. Entendemos que a través de la referencia a la triple transición se ofrece un marco integrador reconocible para los propósitos más específicos de la cooperación española. No obstante, ese marco se construye sobre propósitos transformadores de carácter agregado, más que sobre sectores específicos de actividad. Ello hace que no sea fácil, ni nítida la adscripción de los ámbitos sectoriales dentro de cada una de las respectivas transiciones. Un mismo sector puede ser útil para más de una de las transiciones, que por lo demás están profundamente interrelacionadas (como la propia propuesta del Plan Director reconoce). Nada de esto anula el interés en recurrir a las transiciones como marco para la definición de prioridades, pero debería incluirse un párrafo introductorio que explique la compleja relación que existe entre los tres grandes propósitos transformadores y la descomposición de cada uno de ellos en términos de ámbitos específicos de actuación. En esa aclaración inicial, además, debe clarificarse que los aspectos relativos a la *gobernanza democrática* constituyen un requisito habilitante para el buen desarrollo de las estrategias en las tres transiciones, teniendo por tanto una prioridad reforzada, si se quiere.

9.- Más allá del acuerdo básico con el enfoque adoptado, el Consejo quiere trasladar siete precisiones:

- La referencia que en la transición social se hace a *las migraciones* en el sector del “gobierno democrático” es no solo muy limitada, sino también parcial, por cuanto se refiere en exclusiva a las políticas de los países emisores y no a los de los países receptores y en tránsito, quienes también tienen responsabilidad en el diseño e implementación de políticas migratorias; unas políticas que afectan al bienestar y seguridad de las personas que migran. El aumento de los flujos migratorios constituye una de las consecuencias de las múltiples crisis (económica, política, ambiental) que afecta a muchos países del Sur Global. Sin embargo, una adecuada respuesta a esa realidad migratoria, estableciendo vías legales y seguras para la movilidad humana, puede hacer de ese fenómeno una fuente de oportunidades de desarrollo sostenible para todos los implicados (países emisores, países receptores, países en tránsito y las propias personas que emigran). El Consejo de Cooperación considera que la relevancia del tema exige que este aspecto tenga un mayor desarrollo en el Plan Director, a través de un enfoque de derechos humanos y feminista, con atención a los derechos de la infancia, centrado en las personas migrantes, tal como lo aborda el Pacto Mundial de la Migración. A su vez valora que es importante reforzar el multilateralismo y la gobernanza multinivel de las migraciones como garante de



derechos y ejercicio democrático donde las organizaciones y personas migrantes sean un actor clave.

- En el ámbito de la salud, dentro de esa misma transición social, hay una alusión muy autocomplaciente del sistema público de salud en España. Más allá de que quizá esa opinión deba atemperarse, vistas las quejas públicas que se acumulan respecto a su funcionamiento en diversos ámbitos, parece poco adecuado que una estrategia de desarrollo se conforme sobre la base de “promover el sistema español de salud”, como si se tratase del “trasplante” de una experiencia concreta. Al tiempo, sería deseable que se enfatice la importancia de fortalecer los sistemas públicos de salud y la estrategia de apoyo a *la atención primaria* como mejor vía para promover los niveles de salud de las poblaciones. , tal como se reconoció en Alma Ata. El objetivo del trabajo de la cooperación española en este ámbito debe ser la defensa del derecho a la salud de todas las personas. La experiencia de la pandemia del Covid-19 revela que, para conseguir ese objetivo, es importante que la población tenga acceso, en condiciones de coste adecuadas, a las vacunas y a los medicamentos esenciales disponibles. Por este motivo, en el Plan Director, en el apartado dedicado a este tema, además de aludir al apoyo a la iniciativa Gavi, debería aludirse a: i) la necesidad de que se apoye la colaboración entre la OMS y el Banco Mundial de Patentes de Medicamentos, para “el acceso a medicinas y tecnologías de la salud a través del acopio de patentes y la concesión de licencias voluntarias no exclusivas”; y ii) que se proponga que la OMS estudie con la OMC y la OMPI las medidas necesarias para poder responder, con urgencia, a situaciones de grave riesgo para la salud global, mediante la provisión garantizada y accesible para los países en desarrollo, en condiciones de coste adecuadas, de las vacunas y los medicamentos esenciales necesarios. El Consejo de Cooperación no tiene una posición consensuada acerca de si entre esas medidas para afrontar graves crisis de salud debe figurar, en condiciones extremas, una liberalización temporal de las patentes: es este un tema que se propone discutir más adelante en el marco de la Estrategia de Salud Global que ahora está en proceso de elaboración.
- La transición en el ámbito social debería incorporar entre sus prioridades una relativa a la *promoción del bienestar de la infancia y la adolescencia*, desarrollando sus derechos (que forman parte de las prioridades transversales), pero también incorporando medidas específicas orientadas a la lucha contra la pobreza, la violencia o el desamparo de la población infantil y adolescente, a la cobertura de sus necesidades y a la defensa de su participación activa en los procesos de decisión colectiva.
- El Consejo de Cooperación respalda la prioridad que el Plan Director otorga a la transición ecológica justa y subraya la pertinencia de los ámbitos de trabajo que se definen en este componente. No obstante, y en lo que se refiere a los compromisos internacionales en materia de financiación climática, el Plan Director debe expresar más claramente el compromiso de la cooperación española en impulsar una *corrección en el sesgo que hoy tiene esa financiación*,



otorgando una mayor relevancia a las actividades de adaptación (respecto a las de mitigación), especialmente aquellas orientadas a los países más pobres. A esta carencia trató de responder el Fondo de Pérdidas y Daños, aprobado en la COP27, celebrada en El Cairo. Al tiempo, debe insistir en la conveniencia no solo de ampliar sustancialmente los recursos en este campo, sino también de clarificar el panorama internacional de la financiación climática, para generar un sistema más ordenado, eficaz y accesible a los países.

- El párrafo introductorio al apartado de la transición económica no parece que traduzca de forma adecuada el papel clave que *el desarrollo económico*, el proceso de *generación de empleo (de calidad) y renta*, ha tenido en la reducción de las tasas de pobreza a escala internacional y el que puede tener en la generación de recursos para las transiciones mencionadas. Debería reforzarse en ese párrafo la relevancia de esta dimensión del desarrollo, señalando su carácter prioritario y el papel que en su despliegue tiene la existencia de un sector empresarial vigoroso y comprometido con los objetivos de desarrollo sostenible. Dentro de este ámbito, no solo debe contemplarse el trabajo en los sectores relacionados con la generación de bienes materiales para el mercado, sino también en aquellos otros, como la economía de los cuidados o la economía ambiental, que conectan con la defensa de la vida de las personas y del planeta, en tanto que prioridades explícitas del Plan Director. Dada la complejidad del trabajo en este campo, se sugiere que, durante el período de vigencia del Plan Director, se actualice el documento de orientación estratégica a través de una Estrategia de Desarrollo Económico, Promoción del Tejido Productivo y por el Empleo de Calidad.
- En idéntico sentido, se considera poco adecuado relegar la promoción de infraestructuras a un subcapítulo del apartado referido al “desarrollo inclusivo y sostenible”. Ha de señalarse que la inversión en *infraestructuras sostenibles* es clave para las tres transiciones; que las infraestructuras, tanto económicas como sociales, no solo promueven el desarrollo económico, sino también ayudan a corregir las asimetrías distributivas, a mejorar el acceso de la población a los servicios básicos, a ordenar el territorio y a preservar el medio ambiente. Dada su importancia, debería constituirse en un ámbito propio dentro de la transición económica (y no como un subobjetivo).
- Por último, las tres grandes transiciones a que alude el borrador de VI Plan Director cubre prioridades que pueden implicar cambios profundos en las intervenciones y formas de gestión de la cooperación española, que deben abrir un mayor espacio a la construcción de respuestas innovadoras. En este sentido, se sugiere que el Plan Director aliente una reflexión acerca de las estrategias y los instrumentos más adecuados para cada caso, así como el papel que los actores deberán desempeñar en su puesta en práctica.



10.- De modo general, y en su reflejo concreto en el apartado de “governabilidad democrática” (en la transición social), se valora como muy acertado priorizar los esfuerzos dedicados a la *promoción y salvaguarda del espacio cívico*, con medidas como la promoción de entornos favorables y de marcos regulatorios que garanticen el ejercicio de los derechos civiles y políticos, el fortalecimiento de redes de sociedad civil, la transparencia de la gestión pública, la protección y reconocimiento de personas y organizaciones defensoras de los DDHH y el territorio, entre otras, con enfoques feministas de carácter interseccional. Este ámbito debe ser clave y referente de nuestra cooperación. En consonancia con la importancia que estos aspectos tienen en la acción de desarrollo en el momento presente, debido al surgimiento de fuerzas involucionista, que cuestionan las libertades y los derechos humanos, se traslada la necesidad de actualizar el documento estratégico existente en este ámbito, a través de la definición de una nueva Estrategia de Gobernabilidad Democrática.

11.- Este Consejo valora muy positivamente que el Plan Director dedique a la acción humanitaria un capítulo propio, en el que se aprecia un esfuerzo por recoger un contenido claro, detallado y bien estructurado de este importante pilar de la cooperación para el desarrollo. De la misma manera, se pone en valor que no sólo se habla del enfoque que se le va a dar a esta modalidad de la cooperación española, sino que también se pone el foco en los cambios estructurales y en los recursos necesarios para ello, retomando el compromiso de alcanzar para este campo de acción, al menos, el 10 % de la AOD, tal como señala la Ley 1/2023. Aun así, se apuntan seis mejoras que podrían incorporarse en este capítulo. En concreto:

- Se recomienda darle más importancia a la protección, incluyéndola como un sector propio dentro de la acción humanitaria, mencionándola como un principio central e integrador de la acción humanitaria.
- Dada la importancia que la cooperación española otorga al Triple Nexo, se echa en falta en el Plan Director no desarrolle de forma más completa este aspecto, para anticipar cómo se va a materializar esa relevancia otorgada a este enfoque y método de trabajo y hacia dónde se quiere ir con su impulso.
- Sería deseable incorporar también una alusión más precisa a los enfoques feministas en este ámbito, así como evitar mencionar a las mujeres (y a las personas, en general) como sujetos pasivos o solo como colectivos vulnerables. Es importante reconocer a las mujeres como sujetos titulares de derechos y con capacidad de agencia. En esta línea se ve adecuado darle más importancia al trabajo directo con las organizaciones de mujeres locales. Y, por último, se echa de menos una mención en este apartado al compromiso con la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre Mujer, Paz y Seguridad.
- En lo relacionado con la localización de la ayuda, se recomienda rescatar todo el trabajo ya realizado por la cooperación española, y empoderar y fortalecer a las organizaciones del Sur para que puedan responder a las emergencias y crisis



humanitarias, reconociendo su papel como actor humanitario. Es esta una tarea que corresponde a todos los actores del sistema humanitario, no sólo a las ONG.

- En relación con la estructura del capítulo, se recomienda potenciar todos los contenidos relacionados con la coordinación y articulación de actores, por lo que se sugiere agrupar los puntos 6.2. sobre Organizaciones No Gubernamentales humanitarias y el 6.3. sobre Acción humanitaria descentralizada en un mismo apartado bajo el título “Coordinación y Actores”. En este punto se podría hacer una introducción alusiva a la importancia de la coordinación y las alianzas que, después, se despliegue en los subapartados ya incluidos en el texto. En similar línea, y con independencia de que se respalde la institucionalización de “un grupo de trabajo entre la Oficina de Acción Humanitaria de la AECID y las ONG especializadas de ámbito estatal”, el Consejo sugiere que se establezca una plataforma de diálogo que dé cabida a los actores reconocidos en la Ley: además de los ministerios y otras instituciones públicas, “las ONGD, las empresas, las fundaciones corporativas y la comunidad científica”.
- Por último, se sugiere una reestructuración del apartado 6.6 de respuesta ante emergencias y reducción del riesgo de desastres, para poder crear dos apartados y subrayar la diferencia entre ellos: uno de reducción de riesgos, donde es necesario citar los compromisos internacionales (como el Marco de Sendai) y los orígenes de los riesgos (incluyendo el cambio climático), y otro de respuesta a las emergencias, donde es necesario revisar los instrumentos para que sea útiles para este tipo de intervenciones.

12.- El consejo valora de forma positiva que el Plan Director haga una presentación clara y abierta del tipo de operaciones que FEDES puede desplegar en el ámbito de la cooperación financiera. También respalda su configuración como instrumento especializado en la financiación de intervenciones alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, inspirada en las prioridades de la cooperación española, a través de una financiación de naturaleza no ligada. Entiende, además, que una de las misiones de ese instrumento es movilizar recursos adicionales al servicio de aquellos objetivos, a través fórmulas de capital semilla, de reducción del riesgo (*derisking*) o de financiación combinada, entre otros. Recuerda, además, que, para la generación de operaciones, es importante disponer de recursos no reembolsables para financiar actividades de consultoría y asistencia técnica, abiertas a todos los actores con competencias técnicas en este campo. Considera importante que el Plan Director recuerde lo establecido en la Disposición adicional segunda de la Ley 1/2023, que alude a la constitución de un grupo de personas expertas que trabaje en una propuesta para el futuro diseño institucional de la cooperación financiera española para el desarrollo sostenible; e insiste en que es importante que el grupo tenga una composición plural y equilibrada, y se nutra de personas expertas en finanzas y desarrollo. Su propuesta, al igual que la actividad de FEDES, debe ser sometida al seguimiento y debate del conjunto de los actores. Y, en similar línea, se considera como positivo que se proponga avanzar en el estudio de un



marco institucional que permita aprovechar las complementariedades que se puedan producir entre FEDES y otros instrumentos relacionados con el tratamiento de la deuda externa o la internacionalización empresarial, desde el respeto a la especificidad de cada instrumento y a la naturaleza y objetivos propios y requisitos legales de cada uno de ellos. Por último, y de acuerdo con lo demandado por este Consejo Cooperación en reiteradas ocasiones, se demanda que el Plan Director anuncie la necesidad de elaborar una estrategia de cooperación financiera que determine la orientación efectiva que se le quiere dar al instrumento, en conexión con las prioridades que define el Plan Director. No se trata de que el documento actual anticipe los contenidos de esa estrategia, pero sí al menos de que formule el compromiso de que se elaborará una en un plazo corto de tiempo.

13.- El Consejo de Cooperación comparte la apuesta del Plan Director por una visión compleja y multidimensional del proceso de desarrollo, admitiendo que los logros en los países se despliegan de una manera no necesariamente armónica en todos los ámbitos (económico, social, político, ambiental). Esta constatación está en el origen mismo de la teoría del desarrollo y tiene tres implicaciones relevantes para los planteamientos estratégicos de la cooperación

- En primer lugar, aun cuando se asuma que el espectro de países con los que cooperar y trenzar alianzas de desarrollo es muy amplio, no debe olvidarse que la ayuda tiene una finalidad redistributiva y debe, por tanto, orientarse de forma preferente hacia donde son mayores las carencias y necesidades. Es importante, en consecuencia, que España se proponga cumplir el compromiso establecido en el seno de Naciones Unidas de dedicar entre el 0,15 y 0,20% de su PNB en forma de ayuda a los países menos adelantados (PMA).
- En segundo lugar, esa visión compleja e integradora convierte en *poco adecuado tomar una única variable*, por sintética que sea (como pueda ser el PIB per cápita o el IDH), para determinar los criterios de elegibilidad y asignación de la ayuda al desarrollo. Un país puede tener logros en unos ámbitos y arrastrar importantes carencias o desafíos en otros, que debieran ser atendidos por la cooperación internacional. Es pertinente, por tanto, la crítica que el Plan Director formula a los criterios de elegibilidad y graduación establecidos por el CAD. No obstante, como se argumentará más adelante, no basta con manifestar esa posición crítica: es necesario también que España madure una propuesta propia que traslade al CAD en ese ámbito.
- Por último, de la visión señalada se desprende la necesidad de adoptar una agenda compleja que identifique los *objetivos y los instrumentos más apropiados para cada país*, de acuerdo a sus condiciones, incluyendo fórmulas diversas de alianzas y trabajo en común con países de distinto nivel de desarrollo (incluidos los graduados), y al apoyo a la cooperación Sur-Sur y triangular, tal como el Plan Director sugiere.



14.- Aunque más adelante se aludirá a las prioridades geográficas, ahora se quiere hacer constar que el Consejo de Cooperación valora de forma positiva que se asuma una posición abierta a un tratamiento flexible de los ámbitos territoriales de trabajo, más allá de la definición de países y regiones prioritarias. Dada la complejidad del contexto internacional, es pertinente que se admita la posibilidad de trabajar en lugares donde se producen “casos especiales de violación de derechos humanos en contextos de fragilidad y situaciones de alto impacto social y ambiental con repercusiones globales”. También coincide en la necesidad de regular esta flexibilidad de manera específica para agilizar las intervenciones y evitar la discrecionalidad.

15.- El Plan Director apunta un abanico de medidas dirigidas a la capacitación y sensibilización de diferentes cuerpos de la Administración para implementar adecuadamente el Plan Director. Aunque el Consejo de Cooperación juzga como muy relevante esa tarea, quisiera insistir en la necesidad de que esos procesos de capacitación se refieran a todos los ámbitos y enfoques que se definen como prioritarios en el Plan. Esa capacitación debe ir dirigida también a las capacidades requeridas para la adecuada gestión de los instrumentos de la cooperación (por ejemplo, cooperación financiera) y para el correcto enfoque de las tareas de seguimiento y evaluación del Plan.

16.- Por último, entre los aspectos positivos a subrayar, el Consejo de Cooperación aplaude que el Plan Director contemple la convocatoria bienal de un Foro de Planificación y Eficacia de la Cooperación Española (Foro PECE) como espacio de diálogo y participación abierta del conjunto de los actores españoles, más allá de los órganos de consulta y participación contemplados en la Ley. Sugiere, no obstante, que su periodicidad pueda agilizarse si la relevancia de los casos a debatir así lo requiera. La cooperación española entra en un período de cambios y reorientación de su acción que probablemente demande mantener activo un proceso vivo de diálogo y colaboración entre actores diversos, siendo el Foro PECE un espacio privilegiado, junto con otros, como el Consejo Superior de Cooperación, para ese diálogo.

III.- ASPECTOS MEJORABLES

Aunque en los dos apartados anteriores ya se adelantaron algunas propuestas de mejora, este epígrafe se centra en aquellos aspectos más débiles del Plan Director, que deberían ser objeto de un mayor o mejor tratamiento.

17.- El Plan Director carece, por el momento, de una batería de logros a conseguir (marco de resultados) y de indicadores que permitan realizar las tareas de seguimiento, posibiliten una revisión y ajuste de la evolución del Plan y, en su momento, propicie un ejercicio de evaluación efectiva de lo conseguido. Estas actividades de seguimiento y rendición de cuentas son, sin embargo, cruciales para una política pública como la ayuda, que debe rendir cuentas no solo ante los ciudadanos que aportan los recursos en el país proveedor de la cooperación, sino también ante la ciudadanía del país socio, donde se despliegan las acciones. El Consejo de Cooperación insta a la DGPOLDES a desarrollar ese cuadro de resultados esperados e indicadores para el adecuado



seguimiento del Plan Director. Ello comporta necesariamente construir una línea de base desde la que analizar los logros. Esos indicadores deben referirse no sólo a los objetivos del Plan, sino también a los instrumentos y procedimientos a través de los cuales se pretenden hacer realidad esos objetivos. Es importante, además, que haya indicadores específicos en aquellos ámbitos, como la acción humanitaria, la educación para el desarrollo y la ciudadanía global o la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, que responden a lógicas de actuación y a criterios de seguimiento diferenciados. Si por razones de tiempo ese cuadro no estuviese disponible antes de la aprobación del Plan Director, se demandaría que a esa tarea se le otorgue una marcada prioridad, para que se realice en los seis primeros meses tras la aprobación del Plan.

18.- Uno de los objetivos acordados por el Gobierno para la presente legislatura es hacer que la AOD alcance el 0,55% del PNB en 2027, como paso intermedio para alcanzar el 0,7% en 2030. Esos objetivos no se alcanzarán si no se dispone de una hoja de ruta meditada y consistente que fije una senda de expansión creíble de los recursos de la AOD. Lo razonable es que esa hoja de ruta figure en el Plan Director, cuyo período de vigencia coincide con el establecido para alcanzar el objetivo del 0,55%, actuando conforme con lo que se señala en la Ley 1/2023, de 20 de febrero. De hecho, el Plan Director ya contiene el germen de ese ejercicio, a través de unos escenarios presupuestarios tentativos para el período de vigencia del Plan. No obstante, en el documento ni se explican, ni se justifican esos escenarios. Por lo demás, no se aporta dato alguno que permita entender cómo va a evolucionar la composición básica de la AOD a lo largo de la senda. El Consejo es consciente de las dificultades que el Gobierno tiene para comprometerse a una senda cerrada de evolución presupuestaria de la ayuda, pero cree que sería deseable que ese ejercicio se realizase, aun cuando se advierta de que los datos pueden estar sometidos a eventuales ajustes en el tiempo. Sería una forma de confirmar y dar seguimiento al compromiso adquirido respecto al objetivo presupuestario de la ayuda respecto al período de la legislatura. Al igual que en el caso de los indicadores, el Consejo considera que, si no es posible elaborar el cuadro financiero antes de aprobar el Plan, ese compromiso debería cumplirse en los primeros seis meses tras la aprobación del Plan.

19.- La definición de países y regiones prioritarias es notablemente expansiva. Trabajar en cuatro regiones (América Latina, MENA, África Subsahariana y Asia) y en 36 países puede ser excesivo, si todos ellos tienen la condición de prioritarios. Precisamente por ello se requeriría una justificación más detenida de las razones que motivan esas prioridades. Las referencias que se hacen a los criterios empleados en la selección son notablemente escuetas y vagas. Desarrollar de manera más detenida y fundamentada la selección realizada ayudaría a entender esta formulación de prioridades geográficas. Al tiempo, se sugiere que, tal vez, fuese bueno establecer una cierta jerarquía de prioridades para permitir un mayor ajuste de los esfuerzos ante una relación tan amplia de países. De igual modo, el Plan Director debe clarificar cómo combina su definición de prioridades territoriales con las propias de la cooperación comunitaria, mucho más volcadas al África Subsahariana, dado que nuestra cooperación es parte de la más



amplia definida en la UE. Por último, es importante que el Plan Director reconozca que las prioridades definidas lo son de una parte de la cooperación, la gestionada por la Administración General del Estado, ya que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales pueden manejar otras prioridades que igualmente comprometen y representan a la cooperación española.

20.- El Plan Director confirma de manera clara el compromiso que la cooperación española tiene con el sistema multilateral, como el marco más adecuado para promover una acción cooperativa a escala internacional frente a problemas difíciles de tratar desde la decisión autónoma de los países. El Consejo de Cooperación comparte este compromiso con la acción multilateral, máxime en un momento en que desde distintos sectores del panorama internacional parece promoverse una cierta involución nacionalista, atenta a los intereses propios y desconfiada de la acción multilateral. No obstante, en el apartado correspondiente del Plan Director se alude exclusivamente a las implicaciones que ese compromiso tiene en materia de financiación de las instituciones y a los ámbitos sectoriales de la propia cooperación española a los que puede contribuir la acción multilateral. Apenas se dice nada acerca de cuáles son las instituciones del sistema multilateral con las que de forma prioritaria se pretende trabajar; y tampoco se alude a los criterios de trabajo de trabajo (negociación, acuerdo, seguimiento) que se mantendrá con las instituciones con las que se establezcan alianzas estratégicas. Sería deseable que esos aspectos se desarrollen algo más en el Plan Director y se reafirme el papel crucial que tiene el apoyo a Naciones Unidas dentro de la acción multilateral, con independencia de que estos aspectos reciban posteriormente un tratamiento más monográfico en la futura Estrategia Multilateral que se anuncia.

21.- El Plan Director aborda la cooperación de la UE casi exclusivamente desde el ámbito de la planificación de la cooperación española (de hecho, las alusiones están en el apartado de la planificación). Sin duda, esta es una parte importante del tema, pero debería complementarse con otra en donde se exploren de forma más detenida las interacciones posibles entre las prioridades definidas por una y otra cooperación, de forma más cercana a cómo se mencionan para el ámbito multilateral (es decir, en el capítulo de prioridades). En similar línea, y tal como anuncia al comienzo el Plan Director, es importante que se considere no sólo cómo la cooperación comunitaria puede incidir sobre las prioridades y acciones de la cooperación española, sino también cómo esta última puede incidir sobre las orientaciones y compromisos de la cooperación comunitaria. Cabe recordar que, de hecho, ya parte de los recursos e instrumentos de la cooperación española operan en apoyo de la cooperación comunitaria. Por ejemplo, FONPRODE participa en la financiación de iniciativas de ayuda externa liderados por la UE a través de acuerdos de blending y garantías. En relación con el alineamiento de la cooperación española con la estrategia NDICI, cabe destacar que la UE ha incluido a las materias primas críticas y materias primas estratégicas en su agenda de cooperación al desarrollo. Este aspecto debe ser contemplado por el Plan Director para clarificar cómo puede condicionar su posición y estrategia operativa.



22.- El Plan Director alude al relevante papel que tiene la cooperación técnica y la transferencia de conocimiento, pero lo hace desde una perspectiva excesivamente limitativa, al menos en un doble sentido. Por una parte, las limitaciones se perciben en el enfoque adoptado. Se asocia la cooperación técnica a la transferencia de experiencia y de conocimientos desde España hacia los países socios, sin advertir que lo fundamental no es tanto esa transferencia cuanto apoyar el despliegue de capacidades del propio país socio. Es más, desde una perspectiva decolonial, es importante también para la cooperación española aprender de las experiencias y aportaciones que atesoran los países del Sur Global, para integrarlas y comunicarlas. Al tiempo, y como parte de esa limitación en el enfoque, la argumentación se centra en los ámbitos técnicos y de formación de las personas y no tanto en el desarrollo de las capacidades institucionales, que es, sin embargo, una parte crucial de la cooperación técnica. Por otra parte, hay limitaciones también en la referencia de los actores convocados a la acción. Cuando se mencionan los actores se alude a las instituciones públicas, a las universidades y a las ONG: todos ellos importantes actores de la cooperación técnica, pero también lo son las empresas (ingenierías, tecnológicas, consultoras, de economía social, etc.), los sindicatos, las asociaciones profesionales, entre otros, que son igualmente generadores de competencias técnicas que deben ser puestas al servicio de la cooperación para el desarrollo. En esta línea, de implicación plural de actores en este campo, se reitera que es importante que el Plan Director defina los instrumentos y procedimientos más adecuados para la implicación activa de todos ellos, al tiempo que se sugiere que la AECID adecue su organización y funciones para poder trabajar en la construcción de las alianzas requeridas para el despliegue de la cooperación técnica.

23.- En el Plan Director se indica que “el conocimiento es la principal herramienta para promover el desarrollo sostenible”. Sin embargo, se observa una carencia casi completa de alusiones al respecto en la redacción de las prioridades, con una mención menor a la generación de conocimiento experto en el punto de “educación equitativa, inclusiva y de calidad y formación a lo largo de la vida” y en otra alusión a compartir el conocimiento técnico y científico del sistema de salud español para fortalecer los sistemas y servicios nacionales de Salud. En aras a una coherencia del Plan, este aspecto debiera hacerse figurar en buena parte de las prioridades, porque a todas afecta el despliegue del conocimiento y la innovación en las formas de afrontar los problemas.

24.- En el capítulo de instrumentos que aborda el Plan Director llama la atención que apenas se haga mención los programas y proyectos de desarrollo, siendo así que es el instrumento más importante en términos de canalización de recursos, no solo para la Administración General del Estado, sino también para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Es posible que esta carencia resulte del entendimiento de que se trata de un instrumento muy tradicional y conocido, pero lo cierto es que descansa en resortes operativos (como las subvenciones) que podrían ser objeto de mejora. En concreto, se ha mencionado reiteradamente en este Consejo la limitada adaptación de este instrumento a las necesidades de la acción humanitaria o al trabajo en educación para la ciudadanía global. Al tiempo, esa mejora se podría producir también en la gestión



del propio instrumento, acercándolo a planteamientos más integrales, como los que sugiere la ayuda programática o los enfoques sectoriales amplios. Ese tratamiento más detenido del instrumento permitiría, además, enfatizar el papel que las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones locales, tienen en este campo, en consonancia con el reconocido papel que les reconoce la Ley 1/2023, de 20 de febrero. En suma, no parece muy justificado que no se dediquen unos párrafos aclaratorios en el Plan Director acerca de la orientación que se le quiera dar a esta modalidad de ayuda.

25.- Aunque la Educación para el Desarrollo Sostenible y la Ciudadanía Global (ECG) aparece en la Ley 1/2023 como uno de los pilares de la política de cooperación, el texto del Plan Director no traduce adecuadamente la naturaleza de ese ámbito de acción, dado que no la articula debidamente con las transiciones y sus prioridades sectoriales y su desarrollo en el Apartado 7 es muy limitado. No obstante, aplicar los enfoques transversales definidos en el Plan y avanzar en las tres transiciones exigirá un esfuerzo específico en cada caso orientado a generar el conocimiento, las actitudes y los valores adecuados en la ciudadanía. A ello debe orientarse este componente de la política de cooperación. Para asegurar, además, que esa prioridad es efectiva, se demanda que haya un compromiso explícito de promover un crecimiento sustancial de los recursos dedicados a este campo de acción. El Plan Director puede materializar ese compromiso estudiando y fijando una cuota mínima de la AOD que debe ser dedicada a la ECG durante el período de vigencia del Plan (se recuerda que en la primera versión del Plan se hace alusión al 3%); o, alternativamente, estableciendo un compromiso de una tasa anual de crecimiento de los recursos de la ECG superior en un porcentaje dado a la tasa de expansión de la AOD durante el período de vigencia del Plan, para garantizar un protagonismo creciente de este pilar de la política de cooperación.

26.- La Coherencia de Políticas para el Desarrollo (CPDS) se concibe como un principio fundamental en la ley 1/2023, sin embargo, el Consejo considera que el Plan Director no traduce adecuadamente esa definición de la ley: ni el tratamiento conceptual es el más adecuado, ni se clarifica cómo este principio va a impregnar el conjunto de la acción de desarrollo, ni se alude a cómo se aplicará este propósito por parte de Administraciones Públicas, de quien es la responsabilidad básica de hacerlo operativo. En este sentido se comentan algunas mejoras posibles:

- Respecto al enfoque conceptual, se echa en falta una mención a las tres dimensiones de la coherencia que deberían incorporarse y que, a su vez, tendrían que estructurar los objetivos y compromisos del Plan Director en esta materia: i) Coherencia *en la política de cooperación* para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, haciendo que el enfoque oriente y permee las tres transiciones, los instrumentos, las diferentes modalidades de planificación y sus presupuestos, los sistemas de evaluación, las alianzas entre actores o las prioridades sectoriales; ii) Coherencia *del conjunto de la política exterior del Estado*, como “*elemento integral, central y definitorio de la Acción Exterior del Estado*”, tal y como recoge la propia ley 1/2023; y iii) la Coherencia *del conjunto de las políticas del Estado* (whole of government approach), en la que la política



de cooperación puede jugar un papel fundamental a la hora de identificar sinergias y medir y evaluar los impactos de las políticas domésticas en los países socios de la cooperación. También sería necesario que el Plan Director contemplase la dimensión intergeneracional y los enfoques adoptados como prioritarios en el Plan. En el desarrollo de esta parte conceptual, al igual que en la más operativa, deberían considerarse las reflexiones del documento *“Recomendaciones al Gobierno para avanzar en la promoción y seguimiento de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo Sostenible”* elaborado por el Grupo de Trabajo sobre CPDS del Consejo de Desarrollo Sostenible.

- En relación con la estructura del sistema necesaria para abordar los retos en materia de CPDS, se echa de menos una mayor clarificación acerca de cómo se integran los mecanismos de promoción de la coherencia en el seno del sistema de cooperación con los derivados de la puesta en marcha del mecanismo de coherencia previsto en la Estrategia de Desarrollo Sostenible. También se echa en falta la alusión a la posible existencia de un punto focal sobre CPDS en el seno de la SECI, que cuente con recursos suficientes para acompañar, impulsar y promover un mayor liderazgo de la cooperación en la defensa de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible. De manera paralela también sería recomendable incorporar el papel fundamental que las OCES pueden tener en el sistema de CPDS, así como la manera en la que se va a implementar y potenciar el mandato en esta materia de los tres órganos de coordinación del sistema de cooperación (Consejo Superior, Conferencia Sectorial y Comisión Interministerial) que actualmente se están diseñando.
- Por último, en los aspectos más operativos, es importante que la coherencia contemple el conjunto de enfoques, prioridades, modalidades e instrumentos de la cooperación, tal como se definen en el Plan Director. Al tiempo, el seguimiento y evaluación de la coherencia deben estar contemplados en el cuadro de indicadores que se establezcan para el Plan Director, para asegurar su adecuada implementación. Por último, por su carácter complejo y su alto potencial de impacto, es imprescindible generar capacidades técnicas, así como herramientas y metodologías específicas, que favorezcan trasladar la CPDS al plano operativo especialmente entre el personal de la Administración General del Estado, pero también extensible al conjunto de actores de la cooperación española.

27.- En línea con los debates y conclusiones consensuadas por el Consejo sobre la necesidad de asegurar la integración de los diversos actores en el sistema de Cooperación, se quieren realizar dos consideraciones. La primera es que, en línea con lo establecido en anteriores Planes Directores, el Consejo considera que debería incorporarse un capítulo relativo a los agentes sociales, que dé coherencia dentro del sistema de Cooperación al trabajo de las organizaciones sindicales y empresariales, en tanto que protagonistas de espacios de diálogo social y, también, de reforzamiento institucional de las entidades homólogas en los países socios. Asimismo, en el caso del sector privado empresarial –organizaciones empresariales, empresas y las de economía social – debe subrayarse la contribución clave que puede hacer a la promoción del desarrollo económico, social y medioambiental de nuestros socios, así como en la ejecución de proyectos con impacto en desarrollo sostenible. Por eso, debería aludirse



a la necesidad de fomentar las alianzas público-privadas, como un resorte útil para respaldar las tres transiciones que definen las prioridades de la cooperación española, adaptando los instrumentos necesarios para llevarlas a efecto, más allá de lo que se expresa en el capítulo 8 relativo a alianzas. Como segunda consideración, se señala que el Plan Director debe incorporar un epígrafe dedicado a la adaptación o creación de instrumentos que permitan una efectiva participación de actores como las universidades, los agentes sociales (organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales), las empresas, incluidas las de economía social, las ONGD y otras entidades de la sociedad civil (locales principalmente). Esta propuesta se fundamenta además en tres recomendaciones recogidas en el documento “Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma” del Grupo de Capacidades del Consejo: i) Crear desde la Administración instrumentos de apoyo especializados, que respondan a las especificidades de cada actor, en lugar de asimilar todos ellos a un único formato; ii) Potenciar que los actores no públicos tengan acceso a la máxima variedad de instrumentos de la cooperación (y no solo a las subvenciones), siempre que sea pertinente; y iii) Potenciar los mecanismos para favorecer las alianzas entre actores y el trabajo en común entre ellos, tal como demanda la Agenda 2030.

28.- En opinión del Consejo de Cooperación, el capítulo dedicado al seguimiento y la rendición de cuentas del VI Plan Director debería incluir un subapartado dedicado a la estrategia de comunicación que contenga una batería de medidas orientadas a dotar de mayor transparencia a las actuaciones y decisiones tomadas en el marco de este plan. Mejorar esta transparencia pasaría, entre otras medidas, por unificar toda la información relativa a las actuaciones de todas las instituciones e instrumentos del sistema de cooperación. De este modo, se facilitaría no solo el acceso a la información de la acción de desarrollo, sino también se proporcionaría una imagen completa del ecosistema institucional encargado de su gestión y seguimiento.

29.- En el Plan Director se mencionan algunas Estrategias programadas y en este mismo dictamen se alude a algunas otras que sería conveniente actualizar o elaborar por primera vez. Por este motivo, sería deseable que se dedicase un breve epígrafe del Plan Director a sintetizar los compromisos que se asumen en materia de elaboración (o actualización) de estrategias referidas a sectores, modalidades de cooperación o instrumentos a lo largo del período de vigencia del Plan Director. Sería bueno que en ese listado se distinguan aquellas que se definen por primera vez respecto de aquellas otras que, si bien existen, se pretenden actualizar, así como la secuencia temporal en que se prevé que estén disponibles.



IV.- TEMAS PARA EL DEBATE

El Plan Director toca temas que tienen implicaciones de calado y que deben ser debidamente discutidas y compartidas por los actores del sistema de cooperación. Muchos de los temas trascienden el ejercicio de programación que supone el Plan Director, pero es bueno que este documento estratégico aporte las bases para una discusión que el Consejo de Cooperación considera necesaria. A este respecto, se demanda que, a partir de la aprobación del Plan, una de las tareas de la Comisión de Seguimiento sea ordenar la agenda para la apertura de los procesos de trabajo y diálogo sobre estos aspectos. Entre los temas que se sugieren, figuran los cuatro siguientes:

30.- Tal como se señaló más atrás, es tradicional en la cooperación española confeccionar documentos de planificación (especialmente Planes Director) muy comprensivos, con un tono muy declarativo, donde se acumulan compromisos y objetivos, que son definidos de modo muy vago, reparando más en lo deseable de los propósitos que en el diagnóstico de los medios y capacidades requeridos para hacerlos posibles. Esto ha hecho que sea muy difícil que los Planes inspiren opciones precisas de política, que sea arduo darles seguimiento exigente y que sea virtualmente imposible evaluarlos. En parte las dificultades se acentúan a través del procedimiento de diálogo y participación que normalmente han tenido los Planes Directores, que han propiciado que cada uno de los actores demande la presencia de aquello que considera relevante y que el acuerdo se produzca a través de la adición de las demandas. El Consejo de Cooperación es totalmente partidario de que esos procesos de diálogo y participación se mantengan, porque enriquecen la política de cooperación y fortalecen el sentido de pertenencia de los acuerdos finalmente logrados. Pero considera que todos, Administraciones y actores no gubernamentales, debemos reflexionar para conseguir compatibilizar esos procesos de participación con la definición estratégica de prioridades, que necesariamente comporta una selección de aquellos ámbitos en torno a los cuales se deben concentrar los esfuerzos, con independencia de que otros propósitos sean igualmente deseables. Se carece de prioridades cuando casi todo se declara prioritario. Ese ejercicio de selección debe ir acompañado de otro orientado a discutir tanto lo que la cooperación española se propone como los modos y los recursos a través de los cuales se piensa conseguir lo propuesto. Identificar las propias capacidades y descender a lo operativo es básico para que el Plan cumpla su función de guía para la acción. Lo que se sugiere es que entre todos los actores del sistema de cooperación se discuta el mejor modo de avanzar en ese proceso de mejora de los ejercicios de planificación, para asegurar su creciente contenido estratégico.

31.- La cooperación española está comprometida con alcanzar el 0,55% del PNB en recursos para la AOD; y en mantener la senda ascendente para llegar al 0,7% del PNB para 2030. Esto comporta un esfuerzo presupuestario importante, pero también un estudio detenido de las mejores vías (ámbitos de acción e instrumentos) para culminar esos objetivos. Tal como se señaló en el punto 18 de este dictamen, se confía en que el Gobierno presente un cuadro presupuestario para la adecuada implementación del Plan Director. Pero, más allá de este insumo, que -repetámoslo una vez más- es crucial,



consideramos que es importante que se identifiquen dónde pueden estar las debilidades más importantes para materializar esos objetivos presupuestarios, cuáles son los mecanismos en los que puede descansar más centralmente la expansión de la ayuda, qué sectores y actores tienen más capacidad de absorción y gestión de los recursos y qué implicaciones puede tener esa senda expansiva sobre la composición, orientación y calidad de la ayuda. Lo que se sugiere es que este tema inspire los debates del Consejo en las etapas primeras tras la aprobación del Plan.

32.- La cooperación española mantiene una posición crítica respecto a los criterios de elegibilidad y graduación que ha establecido, por mutuo acuerdo entre todos sus miembros, el CAD de la OCDE. El Consejo cree que hay motivos sobrados para sustentar esa crítica. No obstante, la respuesta no debe ser incumplir el acuerdo del CAD, sino fundamentar y proponer otros criterios alternativos que permitan realizar esas funciones. La AOD es un recurso escaso y, básicamente subvencionado, por lo que es razonable que los beneficiarios de esos fondos tengan que cumplir unos requisitos relacionados con un diagnóstico de sus capacidades y de la dimensión de sus necesidades. Eso es lo que tiene que estudiar con calma la cooperación española para hacer una propuesta fundada al CAD.

33.- El Sur Global reclama unas relaciones de cooperación que estén liberadas de las sombras neocoloniales con la que nació el sistema de ayuda al desarrollo. Se ha de transitar de un mundo dual, con relaciones jerárquicas entre un Norte rico y un Sur pobre, a un mundo más interdependiente y cooperativo, que promueva relaciones más horizontales, de mutuo respeto entre los países. No caben, por tanto, las recetas únicas, ni las soluciones universales; y no cabe esperar que sea desde el Norte rico, igualmente obligado a profundos cambios, de donde necesariamente procedan las respuestas. Las sociedades del Sur global alientan visiones, recursos y experiencias útiles y necesarias para construir una política de desarrollo inclusiva. Es más, algunas de esas experiencias son inspiradoras de modelos de organización colectiva alternativos, centrados en la sostenibilidad de la vida y del planeta. Por ello, no es posible avanzar hacia un modelo más integrador de la cooperación sin poner fin a la visión neocolonial que ha dominado la ayuda internacional y entender que la acción de desarrollo debe asentarse en un reequilibrio en las relaciones de poder entre países, en el reconocimiento de que todos, sin exclusión, pueden contribuir a la transformación compleja que se requiere. El Consejo de Cooperación considera que España debe alinearse con este enfoque de inspiración decolonial, no obstante, para ello es necesario determinación y claridad: lo que ahora se sugiere que este tema se someta a debate en un futuro inmediato y que, de forma más inmediata, esta visión decolonial vaya permeando en los desarrollos programático y en las acciones que se derivan del Plan.



V.- RECOMENDACIONES

A lo largo de los diversos apartados que componen este dictamen se ha ido sugiriendo un amplio número de propuestas y recomendaciones para la mejora del Plan Director. No es el caso reiterar esas recomendaciones en este capítulo conclusivo del dictamen. Más bien lo que se hará, de una manera muy selectiva, es señalar aquellos aspectos más centrales e importantes que nutren las recomendaciones, formuladas de una manera meramente enunciativa.

34.- Las recomendaciones básicas son las ocho siguientes:

- i. Un Plan Director es una guía para anticiparse al futuro y orientar de forma programada las acciones en materia de cooperación. A este respecto, y aun cuando se valora de forma positiva la orientación y los contenidos del Plan Director, se juzga que su enfoque es excesivamente comprensivo y orientado hacia la definición de los propósitos más que hacia la clarificación de los medios y las formas para hacerlos posibles. Para completar el ejercicio de planificación y atenuar la limitación señalada se formulan dos recomendaciones:
 - a. En primer lugar, elaborar un cuadro de resultados e indicadores que contribuyan a un seguimiento riguroso del Plan, permitan corregir su trayectoria, si fuese necesario, y posibiliten su evaluación final.
 - b. En segundo lugar, aprovechar los documentos de programación (de instrumentos, sectores o países) para hacer planteamientos más selectivos, estratégicos y evaluables, que otorguen una mayor atención a las formas de implementación de las prioridades y a definir el papel que cada actor debería jugar en el proceso.
- ii. En similar línea, es difícil juzgar la pertinencia y viabilidad de un cuadro de objetivos si no se precisan los medios y recursos que se van a poner a disposición de esa política. El Plan Director carece, por el momento, de un cuadro presupuestario. Es importante que esa carencia se corrija en el menor plazo de tiempo posible, de modo que se disponga de una programación tentativa de los recursos disponibles, tal como señala la Ley 1/2023 de 20 de febrero. Esta demanda es tanto más pertinente cuanto existe un compromiso público por parte del Gobierno de alcanzar para el final de la legislatura una ayuda equivalente al 0,55% de la RNB.
- iii. El Plan Director define una relación de seis enfoques transversales que deben inspirar cuantas acciones, modalidades e instrumentos ponga en uso. El Consejo de Cooperación coincide con la relevancia y oportunidad de esos enfoques, pero recuerda que la experiencia internacional muestra que suele ser difícil hacer que esos enfoques realmente se traduzcan en términos operativos. Para superar esa dificultad es necesario que haya una convicción clara acerca de la relevancia de los enfoques asumidos, una determinación política mantenida en el tiempo para hacerlos valer a la hora de diseñar las actuaciones y darles seguimiento y unos recursos técnicos y financieros que las respalden. El Plan Director debería considerar todos estos aspectos a lo largo de su período de vigencia.



- iv. El Plan Director opta por agrupar las prioridades de naturaleza sectorial en torno a tres grandes propósitos relacionados con las transiciones social, ambiental y económica. El Consejo considera acertado este enfoque, no obstante, advierte que la lógica de esas transiciones trasciende a las demarcaciones sectoriales. Es importante, mantener una visión que supere la llamada “política de silos” y esté atenta a las interacciones y complementariedades que se producen entre los distintos ámbitos definidos como prioritarios.
- v. El Consejo también coincide con la mirada flexible e integradora del Plan Director respecto a los socios posibles de la cooperación española, diseñando alianzas y mecanismos (como la cooperación triangular) que permitan implicar a países con independencia de su nivel de renta. No obstante, ello no debe ir en detrimento de la prioridad que se le debe otorgar a los países donde mayores son las necesidades (los PMA), ni debe conducir a una ampliación sin medida de los países prioritarios (una condición que afecta ya a una relación demasiado amplia de países).
- vi. Poner en marcha el Plan Director requerirá implicar a actores diversos en alianzas y redes de trabajo, con una alta capacidad para innovar las respuestas y construir alternativas a los problemas detectados. Todos los actores del sistema de cooperación, y muy especialmente los públicos (como AECID o FIIAPP, entre otros) deben adaptarse a esta nueva forma de despliegue de la acción del desarrollo en el ámbito internacional. De igual modo, es necesario que desde las instituciones públicas se diseñen o ajusten los medios e instrumentos necesarios para garantizar esa implicación de todos los actores en la acción de desarrollo, para que puedan contribuir a hacer realidad los propósitos del Plan.
- vii. Dada la creciente complejidad de la agenda de desarrollo y de los múltiples vínculos que existen entre los objetivos que se proponen, es crucial que se avance en un planteamiento integral y efectivo en materia de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible, estableciendo responsabilidades y mecanismos institucionales para garantizar avances en este campo.
- viii. El Consejo de Cooperación se ha pronunciado de forma recurrente acerca de la importancia que tiene el pilar de la Educación para el Desarrollo Sostenible y por una Ciudadanía Global, como ámbito desde el que contribuir a crear una ciudadanía más informada y comprometida con la promoción de la justicia global. Sería deseable que el Plan desarrollase más este aspecto y comprometiese los medios y recursos para que esa prioridad se traduzca en la práctica.

35.- Por último, para que el Plan se haga realidad es necesario que el sistema de cooperación español tenga todas sus instituciones y todos sus organismos a pleno rendimiento. Por ello, este Consejo finaliza este dictamen haciendo una llamada a que, de manera meditada, pero urgente, se culmine el proceso de reforma iniciado en la legislatura pasada, dando pleno cumplimiento a los desarrollos normativos e institucionales previstos en la Ley 1/2023 de 20 de febrero.